

Evaluierung des Dialogprogramms  
Teilprogramm Europäische Union,  
Standort Brüssel  
der Heinrich-Böll-Stiftung

**ENDBERICHT**  
***EXECUTIVE SUMMARY***

Berlin, 23. März 2021

**Michaela Raab**  
m.raab@posteo.de

## **Danksagung**

Ohne dem engagierten Einsatz des Büros Brüssel der hbs – allen voran Eva van de Rakt, Florian Christl und Lisa Röhl, aber auch der Programm- und Kommunikationsverantwortlichen – wäre diese Evaluierung nicht innerhalb ihrer zeitlichen und finanziellen Grenzen zustande gekommen. Ganz großen Dank! Mein Dank gilt weiterhin Ewa Peteja, die die Evaluierung tatkräftig aus der hbs-Zentrale begleitete, und natürlich allen Gesprächspartner:innen, die Zeit für durchwegs reichhaltige und informative Gespräche fanden.

Die Beobachtungen, Folgerungen und Empfehlungen in diesem Bericht sind die der Gutachterin.

## **Abkürzungen**

AA	Auswärtiges Amt
BLN	Berlin
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CAP	<i>Common Agricultural Policy</i> (Gemeinsame Agrarpolitik)
CELAC	<i>Community of Latin American and Caribbean States</i>
CSO	<i>Civil Society Organisation</i> (zivilgesellschaftliche Organisation)
EEB	<i>European Environmental Bureau</i>
EFP	<i>European Feminist Platform</i>
EGD	<i>European Green Deal</i>
ENoP	<i>European Network of Political Foundations</i>
EP	Europaparlament
epd	<i>European Partnership for Democracy</i>
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FGD	Fokusgruppendifkussion
gfp	<i>Gender focal points</i>
GREVIO	<i>Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence</i>
hbs	Heinrich-Böll-Stiftung
HoP	<i>Head of Programme</i>
Int. IDEA	<i>International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA)</i>
IP	Internationale Programme
IT	<i>Information Technology</i> , bzw. Informationstechnologie
IZ	Internationale Zusammenarbeit
KW	Kalenderwoche
LSBTI	Lesbisch, schwul, transgender*, intersexuell
M&E	Monitoring und Evaluation
MA	Mitarbeiter:in, Mitarbeiterin:nen
MEP	<i>Member of European Parliament</i> (Europaabgeordnete:r)
MESCEVI	Follow-up Mechanismus des Belém do Pará Abkommens (1994)
MFF	<i>Multiannual Financial Framework</i>
NRO	Nichtregierungsorganisation
OECD-DAC	<i>Organisation for Economic Cooperation and Development – Development Assistance Committee</i>
RPK	Regionalplanungskonferenz
SAR	<i>Search-and-rescue</i>
SDGs	<i>Sustainable Development Goals</i> (nachhaltige Entwicklungsziele)
ToR	<i>Terms of Reference</i>
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WS	Workshop(s)

## **Kurzfassung**

Diese routinemäßige externe Evaluierung wurde im Januar 2021 von der Heinrich-Böll-Stiftung (hbs) in Auftrag gegeben. Der Evaluationsgegenstand ist die vom Auswärtigen Amt (AA) und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) geförderte Arbeit des Büros Brüssel im Teilprogramm Europäische Union (EU) der Heinrich-Böll-Stiftung („Büro Brüssel“) seit 2016. Der Schwerpunkt liegt auf zwei der drei aktuellen Programmkomponenten: (i) Ökologie und (ii) EU- und internationale Politik. Die neu errichtete Service-Einheit *Global Support for Democracy* wird hier ausgeklammert.

Zweck der Evaluation ist es, die Relevanz und Kohärenz, Durchführungsqualität und Wirkungen der Arbeit des Büros Brüssel zu bewerten. Die Gutachterin führte 19 leitfadengestützte Interviews mit insgesamt 24 Personen durch; daneben fanden jeweils ein Workshop zu Beginn und Ende des Datenerhebungs- und Analyseprozesses statt. Für die Dokumentenanalyse hatte die Stiftung über 50 interne Dokumente zur Verfügung gestellt sowie einige exemplarische Publikationen. Weiterhin wurde eine online-Veranstaltung der Stiftung live beobachtet. Aufgrund der COVID 19-Pandemie wurde auf Reisen und persönliche Treffen verzichtet; alle Gespräche und Workshops fanden online statt. Insgesamt waren 16 Gutachterinnentage für die Evaluation angesetzt. Angesichts dieser Einschränkungen konnten Wirkungen nicht tiefergreifend untersucht werden.

### **Politische Rahmenbedingungen - Schlaglichter**

Die politischen Rahmenbedingungen haben sich im Evaluationszeitraum stark verändert. Im Ökologiebereich haben Kernpositionen der Stiftung – auch dank globaler Bewegungen wie den *Fridays for Future* – ihren Weg in den politischen Mainstream gefunden. Mit dem *European Green Deal* (EGD) entwickelt die EU seit 2019 Strategien, Gesetze und Maßnahmen zur Überwindung der Klimakrise – ein Ziel, das global in der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (seit 2015) zentral steht. Im Europaparlament ist die Fraktion der Grünen/Europäische Freie Allianz (EFA) seit 2019 deutlich vergrößert; entsprechend zeigen nicht nur zivilgesellschaftliche Akteure, sondern auch Handels- und Industrieverbände wachsendes Interesse für ‚grüne‘ Themen.

Eine entgegengesetzte Entwicklung ist der Aufschwung nationalistischer und populistischer Strömungen in der EU, ihrer Nachbarschaft und weltweit. Dieser Trend gefährdet die Werte der EU, demokratische Institutionen und Menschenrechte in zunehmend autokratisch regierten Ländern und den Zusammenhalt des Staatenbundes. Der Brexit erschütterte die EU; Beziehungen mit den Nachbarstaaten sind belastet. Ein Lichtblick im Bereich Menschenrechte ist die erste EU-Strategie für Geschlechtergerechtigkeit (2020), die allerdings noch in alle Politikbereiche der EU (wie etwa dem EGD) eingewoben werden muss.

Mit der COVID 19-Pandemie ist seit dem Frühjahr 2020 eine weltweite Krise eingetreten, die auch die politische, soziale und sozioökonomische Fragilität der EU aufzeigt und die Umsetzung grundlegender Transformationsaufgaben gefährdet.

### **Das Büro Brüssel und sein Programm**

Das Büro Brüssel ist aktuell das größte Auslandsbüro der hbs, mit 15 Vollzeitstellen und einer Teilzeitstelle (Februar 2021). Zahlenmäßig überwiegen deutlich Frauen in der Belegschaft (11 von 16). Eine Frau und ein Mann, beide langjährige Angehörige der Stiftung, besetzen die beiden Leitungspositionen: Büroleitung und Leitung der Einheit *Global Support for Democracy*. Die Belegschaft hat sich seit der vorhergehenden Förderphase (2016-2018) nahezu verdoppelt: 2018 beschäftigte das Büro noch sechs Vollzeit- und drei Teilzeitkräfte. Im Zuge seines Wachstums passte das Büro seit 2018 seine Struktur mehrmals an; mit der Errichtung der *Global Support for Democracy Unit* ist die Neustrukturierung weitgehend abgeschlossen.

In den beiden betrachteten Förderphasen arbeitete das Büro Brüssel schwerpunktmäßig zu drei Themen der hbs: (i) Ökologie, (ii) EU-Politik und Internationale Politik und (iii) Demokratie und

Menschenrechte. Die erstgenannten Schwerpunkte weisen sowohl AA- als auch BMZ-geförderte Programmkomponenten auf. Aufgrund des Dialogcharakters des Büros sind Kooperationen mit Partnerorganisationen projektgebunden; es bestehen keine langfristigen Förderpartnerschaften. Partner:innen sind meist Organisationen der Zivilgesellschaft, Think Tanks und Netzwerke, die mit Fachexpertise und Kontakten zu den Projekten der hbs beitragen. Seit 2019 hat das Büro seine Arbeit und den fachlichen Austausch mit den EU-Institutionen intensiviert, insbesondere mit der Europäischen Kommission (im Folgenden „Kommission“) und dem Europaparlament.

Das Büro Brüssel nutzt das klassische Repertoire der politischen Bildungs- und Dialogarbeit: Publikationen, offene und geschlossene Dialogveranstaltungen, Podiumsdiskussionen, Fachkonferenzen und -gespräche, Kapazitätsaufbau-Workshops für zivilgesellschaftliche Organisationen und Besuchsprogramme. Im Zusammenhang mit der COVID 19-Pandemie vertiefte und erweiterte das Büro seine Arbeit mit digitalen Medien.

### **Beobachtungsergebnisse**

Das Büro Brüssel erfüllt die Aufgaben eines internationalen **Dialogbüros** auf herausragende Weise: Es bildet die Themen und regionalen Schwerpunkte der hbs ab und speist Expertise und Empfehlungen der Stiftung zusammen mit anderen Akteur:innen in die Diskurse der EU-Institutionen und anderer Entscheidungstragenden ein. Somit stärkt es nicht nur die Wirkungen, Kohärenz und Synergiepotenziale der eigenen Arbeit; es agiert auch als Katalysator für die Inlands- und anderen internationalen Programme der hbs.

Die **Relevanz** der Arbeit des Büros Brüssel ist in den untersuchten Dimensionen äußerst hoch. Seine Programme und Maßnahmen bearbeiten Themen, die sowohl in der deutschen und europäischen Außen- und Entwicklungspolitik als auch stiftungsweltweit zentral stehen: Im AA-geförderten Bereich (i) die Stärkung der Europäischen Idee und (ii) Schnittstellen zwischen Klima-, Energie- und Außenpolitik der EU, mit der BMZ-Finanzierung (i) die Rolle der EU als demokratie- und menschenrechtsfördernde Akteurin und (ii) Kohärenz zwischen Klima-, Agrar-, Energie- und Entwicklungspolitik.

Um den einschneidenden politischen Veränderungen seit 2016 effektiv zu begegnen, hat das Büro seine Ziele, Wirkungsmodelle und die personelle Aufstellung angepasst. Seit 2019 hat es die Beobachtung von EU- und internationaler Politik in Brüssel deutlich intensiviert, um Trends systematischer zu erkennen und Informationen und Empfehlungen in Entscheidungsprozesse einzuspeisen.

Die gegenwärtigen **Programmziele** des Büros Brüssel sind klar, kohärent und realistisch. Sukzessive Anpassungen innerhalb des Förderzeitraums waren angesichts der veränderten Rahmenbedingungen sinnvoll und zielführend. Es besteht eine deutliche Abgrenzung zwischen BMZ- und AA-geförderten Programmkomponenten, die komplementär angelegt sind und somit Synergieeffekte ermöglichen. Die aktuelle Programmstruktur ermöglicht es, Aktivitäten im kontinuierlichen Austausch stiftungsweltweit abzustimmen und damit ein hohes Maß an interner Kohärenz zu sichern: Einerseits stellen Themenreferate der hbs in Berlin ihr Fachwissen dem Büro Brüssel zur Verfügung, um es in EU-Prozesse einzuspeisen, wie etwa zu den Themen Handels- und Agrarpolitik. Andererseits unterstützt das Büro seine Kolleg:innen in Berlin mit seinen Einschätzungen zu den Diskussionen und Einflussmöglichkeiten in Brüssel.

Im Zeitraum 2016-2018 arbeitete das Büro mit offener formulierten Programmzielen, die in der Förderperiode konstant blieben. Themen- und Regionalreferate der Stiftungszentrale wurden bei der Planung und Umsetzung weniger eingebunden als in der aktuellen Förderphase.

Die Qualität der **Steuerung** des seit 2019 neu ausgerichteten Programms ist als hoch zu bewerten. Das Büro nutzt die bewährten Instrumente der hbs: Gender-orientierte Programmplanung (GOPP) im Dreijahresturnus, jährliche Planungsklausuren, Monitoring-Pläne und Maßnahmen-dokumentationen. Das Büro arbeitet auch unter Pandemiebedingungen mit (virtuellen) wöchentlichen Programm-Treffen, zweiwöchigen Treffen innerhalb der Programmkomponenten-Teams

und individuellen Jours fixes der Programmleitungen mit der Büroleitung. Viel Monitoring findet informell statt, als Teil der vielfältigen Beobachtungen, Gespräche und Reflexionen bei der Programmimplementierung. Zur Datenerhebung für die Berichterstattung an die Fördergeber nutzt das Büro aktuell überwiegend jährliche Fokusgruppendifkussionen, die programmspezifische Leitfragen besprechen.

Eine Selbstevaluation fand 2017 statt; ihre Empfehlungen flossen in die Neuausrichtung und Umstrukturierung des Büros ein. Die vorliegende externe Evaluation wurde seitens des Büros im gesamten Prozess sorgfältig begleitet.

Die Wirkungslogik des Programms wurde im aktuellen Förderzeitraum mehrmals angepasst; sie ist auf größtmögliche **Wirkungen** unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen ausgerichtet. Die Programmziele wurden, bzw. werden in den beiden Förderzeiträumen weitgehend erreicht. Das Büro hat aktuell seine Ziele innerhalb der Kernthemen der Stiftung präzisiert und mit Themen und Trends der europäischen Politik verknüpft, aber genügend Freiraum gelassen, um agil auf *windows of opportunity* und neue Risiken eingehen zu können. Es hat seine Zielgruppen deutlich erweitert und programmspezifisch definiert. Die Netzwerke des Büros im Bereich Klimapolitik und Energiewende erreichen inzwischen auch Wirtschaftsverbände; in der Arbeit zu EU-, internationaler und Entwicklungspolitik richtet es einen stärkeren Fokus auf Vertreter:innen des Europaparlaments, der Kommission und der Wissenschaft.

Die hbs arbeitet auch in Brüssel mit äußerst komplexen und dynamischen Politikfeldern, worin Veränderungen i.d.R. keiner einzelnen Akteurin oder einer einfachen Wirkungskette zugeordnet werden können. Um den spezifischen Beitrag der hbs zu den erwünschten übergeordneten Wirkungen unabhängig zu bewerten, bedürfte es eines längeren Forschungsprojekts. Ähnlich schwer ist zu ermitteln, welche spezifischen Faktoren außerhalb der hbs die angestrebten Wirkungen mit beeinflusst haben. Deutlich ist jedoch der Eindruck, dass die Neuorientierung des Programms seit 2018 den Blick der Programmverantwortlichen auf Wirkfaktoren über die Grenzen der ‚eigenen‘ Projekte hinaus erweitert und damit ihr Wirkpotenzial gestärkt hat. Daneben ist ein positives, ursprünglich nicht beabsichtigtes Ergebnis sicher die stark expandierte Reichweite der Veranstaltungen aufgrund ihrer Verlegung in digitale Räume seit dem Frühjahr 2020.

Auch 2016-2018 konnte das Büro mit der Kombination von fachlicher Kompetenz, internationaler Vernetzung und Advocacy mit EU-Institutionen deutliche Wirkungen erzielen; ein häufig zitiertes Beispiel aus dem Globalen Dialogprogramm ist die Arbeit zu Frauenmorden in Lateinamerika, die das Thema nachhaltig in den Blickpunkt gerückt hat. Die Interventionen des Büros waren jedoch weniger eng mit der Arbeit der hbs-Zentrale und anderer Regionalbüros verzahnt.

Das Thema **Geschlechterdemokratie** tritt in den aktuellen Programmzielen etwas weniger prominent hervor als 2016-2018, bleibt aber sowohl als Querschnittsthema als auch in explizit geschlechterpolitischen Projekten präsent. Ein deutlicher Akzent liegt auf der Repräsentation von Frauen und von geschlechterpolitischen Fragen in anderen Themenbereichen; so achtet etwa das Büro besonders auf die systematische Teilnahme von Expertinnen in Panels. Programmverantwortlichen fällt es stellenweise noch schwer, den Anspruch der hbs, intersektional feministische Perspektiven systematisch in alle Themenfelder einzubringen, zu erfüllen. . Gender-Analysen, die das Büro Ende 2020 in Auftrag gegeben hat, und die Zusammenarbeit mit Gender-Forschenden und geschlechterpolitischen Bewegten im Rahmen des Projekts *European Feminist Platform* (EFP), schaffen aktuell Möglichkeiten zur Vertiefung der Gemeinschaftsaufgabe Geschlechterdemokratie .

Die gewählten Mittel und Instrumentarien wurden in beiden Programmzeiträumen offenbar **zweckorientiert** angewandt; die schnelle Umstellung auf hochwertig gestaltete digitale Formate ermöglichte es, auch unter pandemiebedingten Einschränkungen Projekte in abgewandelter Form durchzuführen. Als besonders zielführend bewerten Akteur:innen im Umfeld des Büros

gegenwärtig die leicht handhabbaren Wissensprodukte der hbs, wie etwa die Atlanten zu Mobilität (2021), Insekten (2020) und Plastik (2019). Publikationen müssen geschickt platziert und ihre Zielgruppen vorab definiert werden, um zu verhindern, dass sie im Brüsseler Überangebot an Informationsprodukten untergehen. Hier kann vor allem die – seit Mitte 2020 bereits intensivierte – Arbeit auf digitalen Plattformen gestärkt werden, um etwa über Twitter die Reichweite von Kernbotschaften aus hbs-Publikationen zu erhöhen.

Die **Zusammenarbeit mit Partner:innen** des Büros Brüssel wird als äußerst konstruktiv bewertet. Innerhalb der Stiftung bedeutet die stärkere Ausrichtung auf EU-Politik und deren Umsetzung – in Europa und global –, dass das Büro auch vermehrt mit den Themen- und Regionalreferaten der hbs in Berlin und mit anderen Regionalbüros zusammenarbeitet. Die Arbeitszusammenhänge sind komplex, der Informationsfluss deutlich intensiviert seit 2019. Eine Herausforderung – und ein potenzielles Risiko für die Nachhaltigkeit des Austausches zwischen den hbs-Strukturen – ist die zeitliche und personelle Kapazität der Themen- und Regionalreferate in Berlin.

Von seinen Kooperationspartner:innen in Brüssel wird die Zusammenarbeit mit dem Dialogbüro als strukturiert, konstruktiv und respektvoll wahrgenommen. Vertreter:innen der Zivilgesellschaft schätzen besonders das Wissen des hbs-Büros um den Brüsseler Mikrokosmos und die Zugänge zu den EU-Institutionen. Auch politische Akteur:innen beschreiben die Kommunikation des Büros Brüssel als verbindlich, hilfreich und hochwertig; sie verschafft ihnen Zugänge zu ‚grünem‘ Wissen und grünnahen Netzwerken in Europa und international. Die *Heads of Programmes* (HoPs) stehen in regelmäßigem Kontakt mit EP-Abgeordnetenbüros zu ihren Themenbereichen. Die seit 2019 verstärkte Vernetzung des Dialogbüros in die grüne Europafraktion hinein erweitert seinen Einfluss- und potenziellen Wirkradius.

Die vielfältige, intensivierte Netzwerk- und Kommunikationstätigkeit des Büros verlangt einen bedeutenden Verwaltungsaufwand. Weiterhin ist mit der künftigen Rückkehr von Präsenzveranstaltungen erhöhter Aufwand zu erwarten. Die psychische Belastung, die mit der anhaltenden Pandemie einhergeht, erhöht Burnout-Risiken in der Mitarbeiterschaft. Besonders aufmerksames Risikomanagement verdient hier die neu hinzugekommene Arbeit mit Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen.

### **Schlussfolgerung und Empfehlungen**

Das Büro Brüssel hat im Evaluationszeitraum (2016-2020) seine Ziele weitgehend erreicht, bzw. ist trotz vieler interner Veränderungen und der COVID 19-Pandemie auf dem Weg zur Zielerreichung für 2019-2021. Es hat geeignete Mittel und Instrumente gewählt und diese zweckorientiert und wirkungsvoll eingesetzt – wenngleich sich die beiden Förderperioden in den Ansätzen und Methoden voneinander unterscheiden. Angesichts der zunehmenden Rolle des Büros Brüssels in einem wachsenden Spektrum von Themen und Regionen der Stiftungsarbeit und den Ressourcen bindenden Wachstums- und Strukturierungsprozessen besteht ein Risiko der Überlastung – sowohl in Brüssel als auch bei seinen Kolleg:innen in Berlin und den Auslandsbüros.

Das Büro Brüssel hat mit seiner Neuausrichtung einen sinnvollen und vielversprechenden Weg eingeschlagen. Um die hohe Qualität und (potenzielle) Wirksamkeit seiner Arbeit fortzusetzen und weiter zu steigern, sollte es folgende Anregungen und Empfehlungen aufnehmen:

- Fortsetzung des sinnvollen Ansatzes, alle Kernthemen der Stiftung in Brüssel abzubilden
- Fortführung der inhaltlichen Fokussierung der Programmziele und der Definition spezifischer Zielgruppen und geeigneter Kommunikationsstrategien
- Verstärkte Umsetzung der Gemeinschaftsaufgabe Geschlechterdemokratie, um geschlechterpolitische Perspektiven konsequent in alle Schwerpunkte einzuweben
- Weiterführung der kontinuierlichen Politikbeobachtung und regelmäßige Überprüfung der Prioritäten, um neue Risiken und Chancen zeitnah zu erkennen und zu bearbeiten – und weniger Strategisches zielgerecht zu reduzieren

- Stabilisierung der aktuellen Bürostruktur, aber auch Bereitstellung, bzw. Umschichtung, von Ressourcen, um agiles Handeln zu ermöglichen – etwa durch die Allokation von ca. 20% der finanziellen und zeitlichen Ressourcen der einzelnen Programmkomponenten für notwendige Veränderungsprozesse und schwer vorhersehbare Projekte und Aktivitäten
- Weiterentwicklung von Unterstützung für die gesamte Belegschaft des Büros Brüssel, um im Rahmen der anhaltenden COVID 19-Pandemie ihre komplexe und intensive Tätigkeit unbeschadet fortführen zu können – beispielsweise mit Coachings, psychosozialen Beistand und ggf. Schutzmaßnahmen (besonders im Zusammenhang mit der Arbeit der *Global Support for Democracy Unit*)
- Evaluative Unterstützung der innovativen *Global Support for Democracy Unit*, etwa in Form von jährlichen extern moderierten Selbstevaluierungen oder wissenschaftlicher Begleitung
- In der hbs-Zentrale, Reflexion zu notwendigen Anpassungen von Strukturen (etwa der Rolle und Ausstattung des Stiftungsreferats EU/Nordamerika) und Prozessen (z.B. Auslandsmitarbeiter- und Regionalplanungskonferenzen) der hbs, um ihrer stärker europäischen Ausrichtung und der wachsenden Mittlerrolle des Büros Brüssel Rechnung zu tragen
- Kontinuierliche Klärung der gegenseitigen Erwartungen, Rollen und Grenzen zwischen dem Büro Brüssel und den anderen Strukturen der Stiftung

Insgesamt hat das Büro Brüssel mit seiner herausragenden personellen Aufstellung, der inhaltlichen und strukturellen Neuausrichtung und der hohen Durchführungsqualität in den Programmen einen effektiven und vielversprechenden Weg eingeschlagen, der fortgesetzt und unterstützt werden sollte.